



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Rondkomen

Eindverslag van de bevindingen van het
kennisthema 'Rondkomen'

Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

september 2023

1 Inleiding

Ter versterking van de kennispositie en het gestructureerd vormgeven van de informatiebehoefte van de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het thema *Rondkomen* vanaf 2021 op de kennisagenda SZW opgenomen. De uitwerking van het kennisthema is ter hand genomen door de voorbereidingsgroep en aan de orde geweest tijdens enkele procedurevergaderingen van de commissie. De voorbereidingsgroep bestaat uit Hilde Palland (CDA, voorzitter), Daan de Kort (VVD) en Hülya Kat (D66).¹

2 Inhoud kennisthema

Het kennisthema richt zich op werkzame mensen die niet rond kunnen komen. Werknemers, ondernemers van MKB-bedrijven en zzp'ers die (af en toe) te weinig inkomen hebben om van rond te komen, met als doel om te achterhalen:

- a. Hoe werknemers die wel werk hebben niet rond kunnen komen;
- b. Hoe ondernemers van MKB-bedrijven en zzp'ers die te weinig inkomen hebben om van rond te komen, beter bereikt kunnen worden voor sociale voorzieningen;
- c. Welke groepen er daarnaast onvoldoende basiszekerheid hebben ondanks het uitgebreide stelsel van sociale zekerheid (verborgen groepen, zoals schijnzelfstandigen en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers));
- d. Welke wetgeving en regelingen voor deze groepen niet uitpakken zoals die zijn bedoeld of zelfs negatief uitpakken en/of leiden tot een toename van kosten van mensen;
- e. Wat de verschillen zijn in dienstverlening tussen gemeenten specifiek voor deze groepen?

3 Uitgevoerde activiteiten

In het kader van het kennisthema heeft een aantal activiteiten plaatsgevonden. Om te beginnen is op verzoek van de commissie SZW een netwerkverkenning uitgevoerd door het samenwerkingsverband NWO, KNAW, UNL en De Jonge Akademie om in kaart te brengen welke wetenschappelijk deskundigen benaderd konden worden om te worden betrokken bij de activiteiten. Vervolgens heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden, is een extern literatuuronderzoek uitgezet, heeft een technische briefing over dit literatuuronderzoek plaatsgevonden en is deze eindrapportage geschreven.

¹ Hilde Palland (CDA, voorzitter) volgde per 23 maart 2022 René Peters op en Daan de Kort (VVD) volgde per september 2022 Harry Bevers op.

3.1 Rondetafelgesprek

Op 25 januari 2023 vond een [rondetafelgesprek](#) plaats, met als doelstelling achterhalen hoe mensen die wel werk hebben niet rond kunnen komen, hoe die beter bereikt kunnen worden voor sociale voorzieningen en welke wetgeving en regelingen voor deze groepen niet uitpakken zoals die zijn bedoeld. Deze vraag werd tijdens het rondetafelgesprek benaderd vanuit vier gezichtspunten: Nibud en gemeente; belastingen en arbeidsmarkt; schuldhulpverlening; en gedragsbeïnvloeding.

Voor de lijst van genodigden is gebruik gemaakt van deskundigen uit de praktijk en de netwerkverkenning die door het samenwerkingsverband NWO, KNAW, UNL en De Jonge Akademie is uitgevoerd.

Het rondetafelgesprek bestond uit vier blokken:

Blok I: Nibud en gemeente

- Elly Blanksma, voorzitter Raad van Toezicht Nibud / burgemeester Helmond
- Peter Heijkoop, wethouder Dordrecht

Blok II: Belastingen en arbeidsmarkt

- Koen Caminada, hoogleraar Sociale en Fiscale Regelgeving Universiteit Leiden
- Joop Schippers, hoogleraar Arbeidseconomie Universiteit Utrecht

Blok III: Schuldhulpverlening

- André Moerman, schuldenexpert SchuldInfo / manager hulp bij geldzaken Bindkracht10 / Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR/Sociaal Werk Nederland)
- Anna Custers, lector Armoede Interventies Hogeschool van Amsterdam

Blok IV: Gedragsbeïnvloeding

- Godfried Engbersen, hoogleraar Maatschappelijke Kansen/Verzorgingsstaat Erasmus Universiteit Rotterdam
- Minou van der Werf, onderzoeker Universiteit Maastricht

3.2 Literatuuronderzoek

Daarnaast is eind 2022 een opdracht uitgezet voor een literatuuronderzoek, waarin verzameld en beschreven is wat er bekend en niet bekend is over de door de commissie gestelde onderzoeksvragen. Dit onderzoek is uitgevoerd door het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht.

In de literatuurverkenning staat centraal welke antwoorden op onderstaande vragen zijn te halen uit (welke) bestaande literatuur en welke antwoorden nog niet. In deze eindrapportage zijn de antwoorden uit de rapportage kernachtig (cursief) onder de

vragen gezet. Voor de volledige beantwoording van de vragen wordt verwezen naar pagina's 8-22 van de onderzoeksrapportage van de Hogeschool Utrecht: *Versterken kennisbasis rondkomen bij werkenden* (bijlage).

1. Welke redenen hebben werkende armen om geen gebruik te maken van inkomensregelingen en de bijstand, is hierbij een verschil tussen werkende armen die werknemer zijn en zij die ondernemer zijn, en is er een verschil tussen vaste en flex-contracten?

Redenen:

- *Onbekendheid met voorzieningen. Mensen kennen doorgaans wel voorzieningen, maar (lang) niet alle voorzieningen waar ze recht op hebben.*
- *Bewust niet-gebruik. Er worden diverse redenen genoemd waarom mensen bewust geen beroep doen op een voorziening.*
- *Onbewust niet-gebruik. Mensen vragen een voorziening aan en blijken bijvoorbeeld een te hoog inkomen of vermogen te hebben. Op basis daarvan concluderen zij - ten onrechte - dat ze ook geen recht hebben op andere voorzieningen.*
- *Vermogenstoets. Veel inkomensondersteunende regelingen hanteren een vermogenstoets waardoor mensen met een laag inkomen en vermogen er geen recht op hebben.*

2. Waarom maken specifiek zzp'ers zo weinig gebruik van de beschikbare inkomensaanvullingen en de andere mogelijkheden die er zijn om hen te ondersteunen in het rondkomen? (bijvoorbeeld zelfstandigenaftrek, Bbz en het coronasteunpakket aan zzp'ers (Tozo);

Voor veel zzp'ers is de stap naar de overheid om hulp te vragen groter dan voor veel werknemers. Zzp'ers zijn daarbij lang niet altijd op de hoogte van het bestaan van regelingen. Ten derde hebben zzp'ers vaak wisselende inkomsten, terwijl de procedures van voorzieningen gericht op inkomensondersteuning vaak zijn ingericht op een stabiel inkomen.

3. Zijn de beschikbare instrumenten toereikend voor deze groepen (bijvoorbeeld de energietoeslag)?

De vraag of de beschikbare inkomensondersteunende regelingen of instrumenten maken dat werkende armen kunnen rondkomen dankzij deze regelingen laat zich lastig beantwoorden. Wel is duidelijk dat zij zonder deze voorzieningen doorgaans niet rond kunnen komen.

4. Hoe kunnen ondernemers van MKB-bedrijven en zzp'ers die te weinig inkomen hebben om van rond te komen beter bereikt worden voor sociale voorzieningen? *Belangrijke verklaringen zijn 1) onbekendheid met de regelingen, 2) te ingewikkelde (aanvraag)procedures waarin vaak wordt uitgegaan van een stabiel inkomen, 3)*

vermogensgrenzen en 4) de behoefte van ondernemers om zich niet tot de overheid te wenden en/of niet te voegen naar de voorwaarden van voorzieningen.

5. Welke groepen werkenden zijn er daarnaast nog die hiervoor niet bereikt worden (verborgen groepen)?

Zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) zijn in Nederland de belangrijkste hoog risicogroep op armoede (SCP, 2018). Daarna volgen de werkenden uit een persoonshuishouden of met een migratieachtergrond. De omvang van deze drie groepen is vrij groot: 36% van de werkende armen is zzp'er, 32% heel een migratieachtergrond en 29% is alleenstaand. Onderzoek naar verborgen armoede indiceert om ook aandacht te hebben voor jongeren tussen de 20 en 34 jaar die arm zijn.

6. Welke wetgeving en regelingen voor deze groepen pakken niet uit zoals die zijn bedoeld of pakken zelfs negatief uit en/of leiden tot een toename van hun kosten?

De vier belangrijkste en met elkaar samenhangende knelpunten lijken te zijn: 1) marginale druk en armoedeval en 2) het systeem van voorschotten en verrekenen 3) de wisselende en soms beperkte mogelijkheden voor maatwerk en de 4) snelle oploop van incassokosten als een huishouden door een liquiditeitsprobleem een rekening niet direct kan betalen.

7. Voor welke groep(en) werkenden sluit het beleid niet aan of is geen beleid en hoe kan de dienstverlening beter aansluiten op wat zij nodig hebben?

Voor dit antwoord wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 4 en 5.

8. Hoeveel mensen ondervinden liquiditeitsproblemen in verband met de wijze van ontvangst van inkomsten (zoals fluctuerende inkomsten en verschillende keren per jaar (toeslagen) terug moeten betalen) en waar zitten de knelpunten precies?

Het is niet bekend hoeveel mensen liquiditeitsproblemen ondervinden als gevolg van de wijze van ontvangst van inkomsten uit werk, meerdere terugbetalingen per jaar aan toeslagen dan wel ontvangst van inkomsten in de vorm van inkomensondersteunende regelingen of doordat hun inkomen (te stevig) wisselt.

9. Welk specifiek beleid hebben gemeenten voor de doelgroep uit vraag 8? En welke verschillen zijn hierin tussen gemeenten?

De vraag is hier is hoe gemeenten omgaan met de twee doelgroepen uit vraag 8: namelijk 1) fluctuerende inkomsten en 2) mensen die worden geconfronteerd met terugvorderingen dan wel inkomstenverrekeningen doordat zij te maken hebben met wisselende inkomsten. Ad 1: Wisselende inkomsten vormen voor gemeenten een belemmering. De aanvraagprocedures van inkomensondersteunende voorzieningen zijn daar doorgaans niet op ingericht. Ad 2: De complicaties in de uitvoering van verrekening maakt dat van mensen met een laag inkomen eigenlijk wordt verwacht dat zij een buffer hebben om te overbruggen. Gezien het inkomen en ook het

doenvermogen van een deel van deze groep ligt het in de rede dat een buffer lang niet altijd beschikbaar is. Bij complicaties ontstaan er dan al snel problemen in het rondkomen.

10. Hoe kan de systematiek van dienstverlening passend worden gemaakt bij het type inkomen?

In de ideale situatie wordt de vraag of iemand rond kan komen bepaald op een combinatie van 1) inkomen, 2) vaste lasten (inclusief eventuele hoge zorgkosten), 3) de aan- of afwezigheid van vermogen/financiële buffers en 4) de aan- of afwezigheid van schulden. De systematiek kan daarop worden aangepast.

In de literatuurstudie is ook specifiek aandacht voor kennislacunes; vragen waar op basis van afgerond onderzoek nog geen, of onvoldoende, antwoord op is of inzichten die vragen om meer verdieping. De volgende kennislacunes worden genoemd:

- Het ontbreekt aan een eenduidige definitie van rondkomen waarin naast inkomen ook de vaste lasten, schulden en vermogen worden betrokken alsmede waarin er plek is voor de subjectieve kant van rondkomen.
- De huidige armoededefinities kennen de nodige beperkingen. CBS, Nibud en SCP werken aan een gezamenlijke armoedegrens en -meetmethode met als doel om één primaire set van gegevens voor beleid te maken. Een gezamenlijk rapport is voorzien voor later dit jaar.
- Er is een discrepantie zichtbaar tussen enerzijds het armoederisico (5,4%) en anderzijds het percentage van de bevolking dat zegt moeite te hebben met rondkomen (rond 40%). Dit verschil roept de vraag op in hoeverre de huidige armoedestatistieken voldoende aansluiten bij de leefwereld van mensen.
- Onbekend is welk percentage van de werkenden in het algemeen moeite heeft om rond te komen. Het ontbreekt bij veel voorzieningen ook aan actuele cijfers over het bereik van voorzieningen onder werkenden.
- Veel cijfers over de financiële positie van werkenden hebben betrekking op de periode tot vlak voordat de inflatie op hol sloeg in 2022. Beelden zijn dus niet altijd actueel.
- Een deel van de zzp'ers aan de onderkant van de inkomensverdeling bestaat uit voornamelijk vrouwelijke, partners van een andere kostwinner in het gezin. Het is bij hen vaak onduidelijk of voor het gezin dit zzp-inkomen het hoofdkomen is, of een bijverdienste.
- 0,8% werknemers en 7,8% zelfstandigen onder het sociaal minimum ontvangt geen inkomensondersteuning. Er is in 2020 onderzoek gedaan naar het gebruik van sociale voorzieningen onder werkenden onder het sociaal minimum, maar de gebruikte cijfers zijn verouderd en hadden beperkingen.
- Er zijn geen cijfers over het recht op en gebruik van kinderopvangtoeslag onderscheiden naar voornaamste inkomensbron binnen het huishoudens.
- Bestaande onderzoeken gaan met name over de problemen die ontstaan wanneer mensen vanuit een uitkering aan het werk gaan. Er is relatief weinig

bekend over werkenden die niet rond kunnen komen en de afwegingen die zij maken om al dan niet gebruik te maken van inkomensondersteunende voorzieningen.

- De specifieke impact van de TONK, TOGS/TVL, TOA en de energietoeslag op de armoede- en schuldenproblematiek van werkenden is niet bekend.

3.3 Technische briefing door onderzoekers Hogeschool Utrecht

De uitvoerende onderzoekers zijn vervolgens uitgenodigd om hun onderzoek toe te lichten tijdens een technische briefing voor de commissie SZW op 27 juni 2023. Deze technische briefing is terug te zien via [debat gemist](#).

3.4 Eindrapportage

Om de bevindingen van het kennisthema samen te vatten en een totaaloverzicht van de activiteiten te hebben is deze bondige eindrapportage opgesteld.

4 Relevantie thema nabije toekomst

Het thema bestaanszekerheid staat onder andere [volgens de NOS](#) hoog op de agenda voor de aanstaande Tweede Kamerverkiezingen (op 22 november 2023), ingegeven door onder meer de hoge energieprijzen en inflatie. Het thema bestaanszekerheid is inhoudelijk sterk gerelateerd aan het kennisthema Rondkomen, waardoor te verwachten valt dat de aandacht hiervoor in de Tweede Kamer de komende periode zal blijven. Ook is te verwachten dat het eind juni verschenen deelrapport van de Commissie sociaal minimum² (['Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum'](#)), dat gevolgd zal worden door een eindrapport in september, een rol zal spelen in debatten rondom deze thematiek.

² Deze commissie is door de regering ingesteld naar aanleiding van een motie van Omtzigt c.s. ([Kamerstuk 35845, nr. 17](#)). De commissie heeft de opdracht om onderzoek te doen naar wat een aantal huishoudtypes nodig heeft om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij, en naar de systematiek van het sociaal minimum, inclusief mogelijke scenario's hoe de systematiek beter kan aansluiten op wat een aantal huishoudtypes nodig heeft om rond te komen.